



17.3973

Motion WAK-SR.**Stärkung des individuellen
Rechtsschutzes im Zusammenhang
mit dem automatischen
Informationsaustausch
über Finanzkonten****Motion CER-CE.****Renforcement de la protection
juridique individuelle dans le cadre
de l'échange automatique
de renseignements relatifs
aux comptes financiers**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 05.12.17

Präsidentin (Keller-Sutter Karin, Präsidentin): Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Schmid Martin (RL, GR), für die Kommission: Entschuldigen Sie, aber ich muss doch noch etwas dazu ausführen, warum unsere Kommission Ihnen hier eine Abänderung des geltenden Bundesgesetzes über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen vorschlägt.

Die Entstehungsgeschichte dieser Motion ist mit den Kommissionsarbeiten im Zusammenhang mit den jetzt verabschiedeten 41 neuen Staatsverträgen erklärbar. Wir haben dort darüber diskutiert, dass es um eine generelle Aktivierung dieser Staatsverträge geht, dass die Schweizer Finanzdienstleister diese Kontodaten zuerst sammeln, dass wir dann einen Prüfbericht machen und darin entsprechend beurteilen, ob es generelle Gründe dafür gäbe, dass ein Vertragsstaat das Spezialitätsprinzip, die Datensicherheit, den Datenschutz nicht gewährleisten würde.

Sie wurden darauf hingewiesen, auch von Kollege Levrat, dass es Überprüfungen durch das Global Forum oder durch die OECD gibt, mit denen ebenfalls solche generellen Länderprüfungen vorgenommen werden. Das ist das generelle Länderkonzept, das wir verabschiedet haben. Im Rahmen der Diskussion in der Kommission wurde dann aber darauf hingewiesen, dass es auch in Staaten, welche diese Garantien abgegeben haben, für Individuen zu Spezialfällen kommen kann. Es wurde darauf hingewiesen, dass diese Staaten

AB 2017 S 880 / BO 2017 E 880

vielleicht im Generellen die Grundlagen und die Vertragsprinzipien einhalten, dass aber in Bezug auf gewisse Personengruppen oder spezielle Individuen nicht davon ausgegangen werden kann, dass diese Garantien dann auch eingehalten würden.

Wir haben entsprechend Artikel 19 Absatz 2 des AIA-Gesetzes, um den es geht, genauer angeschaut. Ein ausländischer Staatsbürger, der von einem solchen Datenaustausch betroffen ist, hat damit das Recht, dass er individuell prüfen lassen kann, ob seine Daten in einen Vertragsstaat ausgeliefert werden sollen. Er kann geltend machen, dass er schwerwiegende Nachteile zu gewärtigen hätte und dass deshalb eine Auslieferung unterbleiben sollte. Hier geht es also um den konkreten Anwendungsfall. Es geht nicht darum, dass gegenüber den entsprechenden Staaten im Generellen der Austausch von Daten gewährleistet wird, sondern darum, dass eine einzelne Person auf die Gefahr aufmerksam machen kann, dass der Datenaustausch für sie solche Nachteile hätte.

Es war die gesetzgeberische Absicht unseres Rates, dass wir einen weitgehenden individuellen Rechtsschutz





gewährleisten und dass sich die Verwaltung und die Gerichte bei der Auslegung dieser Bestimmungen entsprechend an dieser Ratio Legis der Gesetzesbestimmung orientieren würden. Dann haben wir in der Kommission aber festgestellt, dass im Rahmen der Lehre und der Publikationen zur Auslegung von Artikel 19 Absatz 2 gegenteilige Auffassungen vertreten werden, dass festgehalten wird, dass diese Formulierung im AIA-Gesetz ungenügend sei, dass dieser Rechtsschutz im Einzelfall nicht in Anspruch genommen werden könne. Da stand die Kommission vor einem Dilemma: Der gesetzgeberische Wille liegt darin, dass der individuelle Rechtsschutz greift, dass er auch Wirkung im Ziel hat, dass glaubhaft gemacht werden kann, dass für eine Person Nachteile bestehen, und dann gibt es die publizierten Lehrmeinungen, die von einer ungenügend ausformulierten Gesetzesbestimmung ausgehen.

Deshalb haben wir Ihnen diese Motion unterbreitet, mit der wir zum Ausdruck bringen, dass schon die heutige gesetzliche Regelung so zu interpretieren ist, dass ein stark ausgebauter individueller Rechtsschutz besteht, dass wir aber eine Abänderung des Gesetzestextes vornehmen wollen, damit der Gesetzestext diese Intentionen auch wiedergibt und keine unterschiedlichen Auslegungsformen vorkommen. Der Gesetzestext soll mit dieser Motion also so angepasst werden, dass unserer Absicht, einen konkreten, griffigen individuellen Rechtsschutz zu haben, Genüge getan werden kann.

Der Bundesrat und der Nationalrat lehnen diese Motion jetzt ab, quasi mit der Begründung, sie komme zum unpassenden Zeitpunkt und die Rechtssicherheit sei noch nicht gewährleistet, weil das Gesetz erst in Kraft trete und der Austausch nach den AIA-Abkommen so oder so zuerst passieren werde. Aus Sicht der Kommission geht es insbesondere darum, dass man darauf hinweist, dass inhaltlich eigentlich keine fundamentalen Unterschiede bestehen, dass wir aber den individuellen Rechtsschutz noch konkreter fassen möchten, damit er von den Rechtsunterworfenen aus dem Gesetzestext herausgelesen werden kann.

Wenn Sie der Annahme unserer Motion zustimmen, worum ich Sie bitte, hat die nationalrätliche Kommission – ich habe auch ihre Protokolle gelesen – nochmals die Möglichkeit, allfällige Ungereimtheiten in unserer Formulierung anzupassen. Der Zweirat kann ja unsere Motion abändern. Damit hätten wir mit der heutigen Zustimmung zum Prüfbeschluss dann die Aktivierungsmöglichkeiten, die Konsultation der Parlamentskommissionen und einen angepassten und die Realität wiedergebenden Artikel 19 Absatz 2. Damit hätten wir ein in sich stimmiges Konzept, um eben auch die in Zusammenhang mit diesen Geschäften eingegangenen Risiken in den Griff zu bekommen, so gut es möglich ist.

Deswegen möchte ich Sie bitten, der Annahme der Kommissionssmotion zuzustimmen.

Zanetti Roberto (S, SO): Die Motion ist anlässlich der seinerzeitigen Kommissionssitzung einstimmig verabschiedet worden. Ohne das Kommissionsgeheimnis zu verletzen – nämlich weil es mich selbst betrifft –, kann ich offenlegen, dass ich dort Folgendes erklärt habe: Wenn der Bundesrat ebenso plausibel darlegen kann, dass hier keine Massnahmen nötig sind, wie das seine Mannschaft, namentlich Herr Schelling, bereits anlässlich der Kommissionssitzung gemacht hat, würde ich mir vorbehalten, im Plenum die Motion nicht anzunehmen.

Sie haben die Stellungnahme des Bundesrates lesen können. Sie ist für mich uneindeutig. Dort bezieht sich der Bundesrat insbesondere auf Artikel 19 Absatz 2 zweiter Satz des AIA-Gesetzes. Dieser ist entscheidend. Dieser zweite Satz von Artikel 19 Absatz 2 lautet: "Sofern die Übermittlung der Daten für die meldepflichtige Person Nachteile zur Folge hätte, die ihr aufgrund fehlender rechtsstaatlicher Garantien nicht zugemutet werden können, stehen ihr die Ansprüche nach Artikel 25a des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 zu." Genau das ist darin eingepackt. Deshalb ist diese Motion schlicht und ergreifend nicht nötig. Sie ist nicht falsch, sondern schlicht und ergreifend nicht nötig.

Anlässlich der Kommissionssitzungen sind Professorinnen zitiert worden, die offenbar gewisse Unklarheiten bei der Interpretation dieses Artikels 19 Absatz 2 festgestellt haben sollen. Nachdem nun der Bundesrat, unsere Kommission im Plenum und die Kommission des Nationalrates den Willen des Gesetzgebers ganz klar zum Ausdruck gebracht haben, ist er entsprechend klar, auch für einen Richter. Dieser hat sich ja gegebenenfalls bei Unklarheiten an den Willen des Gesetzgebers zu halten. Für jeden Richter und für jede Richterin ist klar, was der Gesetzgeber will: Er will nämlich individuelle Nachteile aufgrund fehlender rechtsstaatlicher Garantien verhindern. Das ist mit Artikel 19 Absatz 2 gegeben. Deshalb hat mich die seinerzeit bereits plausible Argumentation der Verwaltung, nun noch verstärkt durch den Bundesrat, überzeugt.

Ich werde mit dem Bundesrat gegen die Motion stimmen, im Übrigen in Übereinstimmung mit der Mehrheit der Schwesterkommission. Es war eine relativ deutliche Mehrheit, sodass sie politisch ein breiteres Spektrum umfassen muss, welches ebenfalls Nein sagt zu einer unnötigen Motion, die etwas festschreiben will, was bereits anlässlich der AIA-Gesetzesdebatte festgeschrieben worden ist.

Ich beantrage Ihnen, dem Bundesrat zu folgen und die Motion abzulehnen.



Maurer Ueli, Bundesrat: Die Frage hinter dieser Motion ist die folgende: Genügt der individuelle Rechtsschutz, oder muss er noch verbessert werden?

Der Bundesrat ist der Meinung, dass er genügt und nicht verbessert werden kann. Die Diskussion ist bei Artikel 19 Absatz 2 des AIA-Gesetzes entstanden. Herr Zanetti hat den entsprechenden Satz zitiert. Nun muss man zurückgehen und schauen, wie dieser Satz entstanden ist. Er war nicht in der ursprünglichen Vorlage. Bei der Beratung des AIA-Gesetzes kam genau die Frage auf, ob der individuelle Rechtsschutz genügend sei. Das hat uns dann veranlasst, von Herrn Professor Matteotti von der Universität Zürich ein Gutachten einzuholen. Herr Matteotti kam zum Schluss, dass die Bestimmung verbessert werden könne. In der Folge hat man die Empfehlung aus diesem Gutachten übernommen und sie hier in diesen Absatz 2 eingefügt. Wenn man jetzt dieses Gesetz hervornimmt und dabei diese Vorgeschichte nicht kennt, kann man tatsächlich zum Schluss kommen, dass hier eine Verbesserung notwendig wäre. Aber diese Einfügung betrifft genau diesen individuellen Rechtsschutz. Anhand der Entstehungsgeschichte ist dieser eigentlich genügend.

Wir haben uns auch überlegt, was man heute wahrscheinlich ändern würde. Aus diesem Absatz 2 würde man zwei Absätze machen, einen ersten Absatz und dann einen zweiten mit diesem Einschub, damit wirklich klar ist, dass hier der individuelle Rechtsschutz gemeint ist. Wenn man die Entstehungsgeschichte der Bestimmung kennt und das Gutachten noch einmal liest, dann sieht man, dass es genau darum geht, den individuellen Rechtsschutz so auszugestalten, dass er eben gewährleistet ist. Mit diesem zweiten Satz ist das Anliegen eigentlich erfüllt.

AB 2017 S 881 / BO 2017 E 881

Man muss sich immer in Erinnerung rufen, wie das entstanden ist. Extra eine Gesetzesänderung vorzunehmen, ohne ein Wort im Gesetz zu ändern, und nur die Gliederung neu zu machen ist vielleicht ein doch etwas grosser Aufwand. Wir haben aber – ich möchte das hier auch sagen – vorgesehen, dass wir auch diese Gliederung klarer machen würden, wenn wir am AIA-Gesetz etwas ändern würden. Aber mit diesen Erklärungen zuhanden der Materialien ist es eigentlich ebenfalls klar: Diese Bestimmung ist in diesem AIA-Gesetz die Grundlage für den individuellen Rechtsschutz. Wir beziehen uns in der Bestimmung dann ja auch auf das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren. Dort verweisen wir auf Artikel 25a. Dort heisst es dann in der Anwendung: "Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, welche sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und Rechte oder Pflichten berühren, verlangen", dass hier eingegriffen wird. Das ist die Fortsetzung der Bestimmung. Das Verwaltungsverfahrensgesetz regelt dann die Umsetzung dieses individuellen Rechtsschutzes.

Das ist also so geregelt. Ebenfalls in diesem Gesetz, in Artikel 25, ist festgehalten, dass das durch eine Verfügung erfolgt: Die Behörde erstellt dann eine Verfügung, und diese Verfügung wiederum unterliegt der Beschwerde; das steht in Artikel 44 dieses Gesetzes. In Artikel 55 des Gesetzes heisst es dann, dass die Beschwerde aufschiebende Wirkung hat. Damit haben wir eigentlich eine lückenlose Kette: Wir haben den Grundsatz des Individualschutzes im zweiten Satz von Artikel 19 Absatz 2 des AIA-Gesetzes; dieser ist aufgrund des erwähnten Gutachtens entstanden, um den individuellen Schutz zu gewährleisten. Wir haben dann das Verwaltungsverfahrensgesetz, das regelt, wie das umgesetzt wird: Es kann eine Beschwerde erhoben werden, auf die Beschwerde muss eine Verfügung erstellt werden, die Verfügung ist anfechtbar und hat aufschiebende Wirkung. Damit liegt ein Weg bis ans Bundesgericht vor. Ich glaube, damit haben wir den Individualschutz lückenlos festgelegt. Auch das Verfahren ist festgelegt, und mehr können wir eigentlich auch mit einer Motion nicht machen.

Das Einzige, was wir heute rückblickend machen würden, ist, diesen Satz so einzufügen, dass er auf Anhieb klar ist und ohne dass man die Materialien und das Gutachten konsultieren muss. Wenn Sie das wollen, können wir zwar nur wegen der Gliederung eine Gesetzesänderung machen, aber es wäre dann doch etwas viel Aufwand. Ich denke, dass die Bestimmung mit dieser Erklärung zuhanden der Materialien eigentlich klar ist.

Ich bitte Sie also, die Motion nicht anzunehmen.

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion ... 24 Stimmen

Dagegen ... 17 Stimmen

(0 Enthaltungen)